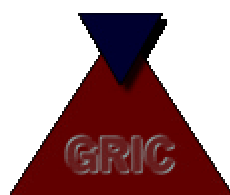


Continentalisation

Cahier de recherche 2000-04
Avril 2000

L'ALENA CINQ ANS APRÈS : UN BILAN CRITIQUE

Dorval Brunelle



**Groupe de recherche sur
l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric/>

(*) Ce texte a été présenté au Séminaire de la rentrée 1999-2000 de la Centrale de l'enseignement du Québec, le 18 août 1999. Quelques extraits sont diffusés dans le document *Le Québec et la mondialisation*, publié par le Bloc Québécois.

Pour comprendre le cadre actuel de l'économie mondiale, il faut remonter en arrière et rappeler que, tout au long de la Guerre froide, le monde était demeuré partagé entre trois grands blocs, l'Ouest, l'Est et le Tiers-Monde. Deux de ces blocs s'opposaient de manière forte aux niveaux politique, idéologique et économique, alors que tous les pays étaient compromis dans cette trichotomie, comme l'a appelée l'économiste Ernest Preeg. Si les deux grandes puissances assuraient leur prépondérance à l'intérieur de leur propre bloc, elles n'en cherchaient pas moins à étendre leur hégémonie auprès des pays non-alignés, tandis que, tour à tour, l'Inde, la Chine, voire le Mexique, ont cherché à agir en tant que porte-parole du Tiers Monde. Cependant, au-delà de cette trichotomie, il n'y a pas d'homogénéité à l'intérieur même des blocs. Bien au contraire, non seulement les pays de l'Est sont-ils divisés entre eux, comme l'illustre les cas de la Yougoslavie ou de la Chine, pour ne citer que ces deux-là, non seulement les pays du Tiers Monde le sont-ils également, mais les pays capitalistes le sont aussi puisque l'Ouest est subdivisé en trois ensembles composés à l'époque de l'Amérique du Nord, moins le Mexique, de l'Europe des Six et, enfin, du Japon qui ne constitue pas à proprement parler un bloc. L'auteur cité plus tôt a pu ainsi écrire que, si le monde vivait sous l'empire d'une trichotomie, c'était la tripolarisation qui caractérisait au mieux l'espace capitaliste, une tripolarisation qui avait connu un début d'institutionnalisation avec la mise sur pied de la Commission Trilatérale en 1973 à l'instigation du président de la Chase Manhattan Bank, David Rockefeller.

Quoi qu'il en soit, cette distinction toute simple nous permet de saisir ce qui se passe avec la fin de la Guerre froide, alors que nous assistons à l'effondrement de la division de premier niveau et à une véritable permutation à partir de laquelle la division du monde capitaliste en trois, c'est-à-dire la tripolarisation, s'impose désormais auprès de tous les pays. Depuis lors, en effet, nombre de pays qui faisaient partie du bloc des pays socialistes ou du Tiers Monde sont engagés dans une véritable course à l'intégration à l'intérieur de l'une ou l'autre des trois régions ou espaces capitalistes.

Ceci dit, la permutation de ces niveaux entraîne un certain nombre de conséquences majeures et déterminantes que nous allons relever rapidement. La première, c'est que la fin de la Guerre froide marque l'affirmation des États-Unis en tant que puissance hégémonique incontestée. Parallèlement, l'économie de marché émerge de plus en plus comme un mécanisme incontournable de production et d'allocation des ressources, avec le résultat que le libéralisme dans sa version la plus classique et critique vis-à-vis de l'intervention publique, ce que l'on désigne comme le néo-libéralisme, s'impose désormais comme la seule idéologie et la seule pratique aux niveaux international et national. La deuxième conséquence de cette permutation des niveaux, c'est que les échanges tendent de plus en plus à se concentrer à l'intérieur des trois pôles développés de l'économie mondiale.

Une troisième conséquence, enfin, c'est que la mondialisation, dans sa forme actuelle en tout cas, est portée par une conjonction entre trois acteurs, les gouvernements centraux, les organisations internationales (O.I.) et les grandes entreprises, qui opèrent désormais à

l'intérieur de ce que l'on pourrait identifier comme une coopération forte et soutenue. Cette convergence lie en effet les gouvernements centraux des pays les plus riches et, en particulier, les membres du G-8, les grandes organisations économiques internationales, comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque Mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) auprès desquelles, dans les deux premiers cas, ces États centraux ont la prépondérance des voix, et, enfin, les corporations transnationales (CTN) qui sont de plus en plus et de mieux en mieux organisées en groupes de pression dûment consultés à la fois par les gouvernements dans la définition de la politique domestique, et par les O.I., dans la définition des cadres normatifs au niveau international. D'ailleurs, afin de pousser encore plus haut cette collaboration, le secrétaire-général des Nations Unies, Kofi Annan, dans son discours de 1998 à la conférence de Davos, appelait les hommes d'affaires et les grandes organisations patronales internationales à coopérer plus étroitement avec l'ONU et à soutenir activement ses missions dans le monde.

Dans l'analyse qui suit, afin d'approfondir quelques dimensions de cette évolution de l'économie mondiale vers des formes toujours plus avancées d'intégration économique, nous nous concentrerons sur deux aspects: dans un premier temps, nous allons établir un bilan du libre-échange en Amérique du Nord pour chacun des partenaires impliqués, y compris le Québec et, dans un deuxième temps, nous poserons le problème des effets du libre-échange sur les niveaux de gouvernements et, en particulier, sur les rapports entre le Canada et le Québec. En conclusion, nous nous attarderons sur les alternatives à la mondialisation des marchés et nous traiterons du Réseau québécois sur l'intégration continentale ainsi que du projet de construction d'une Alliance sociale continentale.

LE LIBRE-ÉCHANGE EN AMÉRIQUE DU NORD

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui lie désormais les destinées des trois pays de l'Amérique du Nord, est en entré en vigueur le premier janvier 1994. Dans son esprit et dans sa forme, cet accord prolongeait et approfondissait les contenus des deux accords bilatéraux que les États-unis avaient négociés antérieurement, le premier avec Israël, entré en vigueur en 1995, le deuxième, avec le Canada, l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (ALE), en 1989. Les contextes de ces deux rondes de négociations méritent d'être rapidement rappelés, avant d'engager une estimation d'ensemble des retombées de l'ALENA.

Vers l'ALE

Le Canada aura recours à la négociation d'un accord de libre-échange dans la foulée des recommandations de la Commission Macdonald mise sur pied en octobre 1982 au lendemain du rapatriement de la constitution en avril. Selon les commissaires, le libre-échange apparaissait comme une stratégie susceptible de faire face à un double défi, l'un de nature politique, l'autre, économique. Au niveau interne, si la crise politique avait été en partie désamorcée grâce à l'issue du référendum de mai 1980, il n'en restait pas moins que le rapatriement de la Constitution exigeait la mise en marche d'un «nouveau fédéralisme», tandis que, au niveau externe, il convient de rappeler à quel point le contexte politique international avait favorisé l'émergence et la consolidation d'un corps de doctrine désormais identifié à ce que l'on conviendra d'appeler le néolibéralisme. C'est le candidat républicain à la Maison Blanche, Ronald Reagan, qui inscrira le projet d'accord de libre-échange avec le Canada et le Mexique à l'ordre du jour de sa campagne électorale de l'été 1979.

À la vérité, au niveau économique cette fois, le Canada était de plus en plus fréquemment l'objet de représailles de la part de son voisin en vertu des dispositions des *Trade Act* de 1974 et de 1979. Parallèlement, l'étirement des négociations engagées, à l'instigation du président Reagan également, dans le cadre de la Ronde Uruguay du GATT a sans doute été le facteur déterminant dans l'ouverture des négociations. On se souviendra de l'importance du défi posé par ces négociations qui s'attaquaient désormais à la libéralisation des marchés des services et de l'investissement, le premier secteur étant un de ceux dans lesquels les États-Unis accumulaient des surplus importants, alors que leur balance commerciale demeurait, et demeure toujours d'ailleurs, déficitaire.

L'ALE, à ce propos, constitue bel et bien un accord commercial d'un type nouveau si l'on prend en compte le nombre des domaines couverts d'une part, ses nombreuses et importantes innovations de l'autre. Et nulle part ceci est-il plus apparent si ce n'est au

chapitre 16 sur l'investissement dont les dispositions prévoient, entre autres, la libéralisation de l'acquisition des entreprises, la limitation de certaines «prescriptions de résultats» (art. 1603) en termes de contenu local et de remplacements des importations, en particulier (avec une limite cependant, concernant les marchés publics) et, enfin, l'expropriation équitable et le transfert des profits.

Vers l'ALENA

À peine l'ALE est-il signé que la Maison Blanche amorce les pourparlers avec les autorités mexicaines, cette fois. À la vérité, il convient de souligner que, pour les États-Unis, un accord à trois s'imposait à cause des importants surplus commerciaux maintenus par leurs deux voisins qui étaient de plus en plus fréquemment la cible de mesures de rétorsion en vertu des Dispositions Spéciales de la Loi sur le commerce (*Trade Act* de 1988). Parmi ces dispositions, on en retiendra deux: l'identification des priorités en matière de libéralisation du commerce et les initiatives spéciales liées à la propriété intellectuelle et à l'accès au marché. En conséquence, l'initiative du président Reagan visait les pratiques dites «inéquitables» («*unfair practices*»). À la vérité, depuis les États-Unis, les deux processus de négociations étaient menés en parallèle, de sorte que dès après l'entrée en vigueur de l'ALE, l'*Economic report of the President* de 1990 faisait état du progrès des négociations engagées avec les Mexicains.

Quant au Canada, il faut voir qu'il se joint aux deux autres pour des raisons essentiellement tactiques, c'est-à-dire afin de ne pas perdre les avantages qu'il prétendait avoir tiré de sa propre négociation bilatérale. Témoigne de cette absence de vision de sa part, le fait que nulle part dans le Rapport de la commission Macdonald est-il question des négociations que les Américains comptaient entamer avec les Mexicains. Quoi qu'il en soit, si les négociations débutent à deux en 1990, dès janvier 1991, le Canada sollicite une place à la table, requête qui fut reçue par le président Bush, apparemment après l'appui enthousiaste que lui apporte le Canada au moment de l'opération Tempête du Désert.

Les innovations de l'ALENA

Les principales innovations de l'ALENA se retrouvent au chapitre 10 sur les marchés publics, qui s'applique aux «entités publiques des provinces et des États», ainsi qu'au chapitre 11 sur les investissements et, en particulier, à l'article 1109 sur le rapatriement des profits et bénéfices, à l'art. 1110 sur les compensations à l'occasion d'expropriation et à l'art. 1116 qui étend désormais à l'investisseur d'une des Parties la faculté de se prévaloir de la procédure de règlements des différends, trois innovations qui ont été reprises dans l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié à l'instigation de l'OCDE et mis au rancart depuis l'automne 1998.

Ceci dit, il faut souligner que l'ALENA ne se substitue pas entièrement à l'ALE puisque plusieurs dispositions du premier accord sont intégrées au second. À cet égard, nous sommes

bel et bien confronté à des mécanismes d'intégration à géométrie variable en Amérique du Nord présentement, une complexité qui croît quand on prend en compte la situation qui prévaut au niveau des gouvernements non-centraux, et au niveau de l'économie québécoise, en particulier.

Un bilan d'ensemble: les États-Unis

Bien sûr, il convient de rappeler que plus de 60 % des exportations et près de 37 % des importations des États-Unis sont imputables aux firmes multinationales américaines, que la part du commerce intra-firme dans le commerce total de ces dernières se situe entre 46 % et 48 % pour les exportations et entre 49 % et 53 % pour les importations et, enfin, que ce commerce intra-firme représente à lui seul le quart des exportations totales des États-Unis dans le monde et un peu plus de 17 % de leurs importations. La seule prise en compte des données relatives au commerce des firmes multinationales montre clairement l'importance que représente ce commerce intra-firme, particulièrement dans le cas des Amériques où ces réseaux sont les plus denses. Ainsi, en moyenne pour les années 1992 à 1994, l'ensemble des Amériques représente-t-il un peu plus de 38 % des exportations de marchandises et un peu plus de 32 % des importations. Par contre, les données relatives aux exportations et aux importations vers et en provenance des filiales nous montrent que les pourcentages sont, respectivement, 50 % et de 58 %¹.

Les données relatives à la part du commerce dans le chiffre d'affaires des filiales américaines nous montrent par ailleurs que, dans le cas du Canada et du Mexique, cette part est d'environ 25 %, alors qu'elle n'est que de 8 % environ pour l'ensemble des filiales américaines dans le monde. Or c'est non seulement le commerce dans son ensemble avec ces deux pays qui a augmenté depuis la signature des accords de libre-échange², mais c'est surtout le commerce intra-firme et les investissements qui sont en cause³.

¹ Ces données sont tirées des travaux de Christian Deblock et, en particulier, d'un texte co-signé avec D. Brunelle intitulé: «Les États-Unis et l'intégration économique dans les Amériques» que l'on trouvera sur le site du Groupe de recherche sur l'intégration continentale: «<http://www.unites.uqam.ca/gric/>». Voir également l'étude récente de Christian Deblock et Christian Constantin *Intégration des Amériques ou intégration à l'économie américaine ?*, Notes et études 2000-03, mars 2000, «<http://www.unites.uqam.ca/gric/>»

² La part des États dans le commerce international des deux pays, qui était déjà très élevée, a progressé, entre 1989 et 1995, de plus de 10 points de pourcentage dans le cas du Canada et de près de 13 points dans celui du Mexique en ce qui a trait aux exportations, pour se situer à plus de 80 % dans le premier cas, et à près de 84 % dans le second, et de plus de trois (3) points de pourcentage et de plus de six (6) points dans le cas des importations, pour s'élever, en 1995, à près de 67 % pour le Canada et à près de 75 % pour le Mexique. À l'inverse, le Canada a vu sa part dans les exportations et les importations américaines ne progresser que d'environ un point de pourcentage entre 1989 et 1995, pour se stabiliser autour de 22 %, dans le cas des exportations et autour de 19 % dans celui des importations ; le Mexique a, quant à lui, vu sa part dans les exportations américaines passer, entre 1989 et 1994, de 6,9 % à 9,9 %, pour chuter à 7,8 % en 1995, une chute imputable à la dépréciation brutale du peso, et sa part dans les

Quant aux emplois perdus, les États-Unis n'ont pas eu à subir des pertes aussi importantes que celles qui avaient été prédites par certains observateurs. On se souviendra des sombres prédictions de Ross Perrot qui évaluaient ces pertes à des millions. Or, selon le ministère du Travail (*US Labor Department*), 204 000 travailleurs ont fait application aux fins de recyclage («*retraining*») par suite de fermetures d'usines liées à l'ALENA⁴. Le Public Citizen-Global Trade Watch évalue, quant à lui, à un demi million le nombre des emplois perdus, ce qui n'empêche pas le taux de chômage d'être à son niveau le plus bas. Par ailleurs, l'accroissement des exportations vers le Mexique entretiendrait environ un million d'emplois aujourd'hui au lieu de 650 000 il y a cinq ans, des emplois pour lesquels les rémunérations seraient plus élevées que celles qui sont versées aux travailleurs qui produisent pour le marché domestique.

Un bilan d'ensemble: le libre-échange et le Mexique

Selon certains observateurs, le libre-échange aurait été particulièrement favorable à l'économie mexicaine, même si l'un d'eux concède immédiatement que ce sont les États du nord qui en ont tiré bénéfice⁵. En effet, les exportations mexicaines ont augmenté de 140% au cours des cinq dernières années et l'on prévoit qu'elles atteindront 115 \$US milliards en 1999, ce qui fait du Mexique le deuxième partenaire commercial des États-Unis après le Canada et devant le Japon. L'investissement étranger dans les entreprises mexicaines a presque triplé, atteignant 11 \$US milliards par an; cet investissement est effectué aussi bien par des compagnies américaines, européennes ou asiatiques qui ouvrent des manufactures ou des usines au Mexique afin de vendre leurs produits hors-tax aux États-Unis. Selon le ministre du Commerce, Herminio Blanco, «L'ALENA a placé le Mexique sur la carte...» et il a ajouté que, sans l'ALENA, il aurait été plus difficile de surmonter la crise économique de 1995. Ceci dit, ces avantages ont bénéficié aux États «riches» du Nord où les investisseurs ont installé 1498 usines de montage depuis 1994, à savoir: 604 en Basse Californie, 246 au Chihuahua et 210 à Tamaulipas et... un seul au Chiapas.

importations américaines, passer de 5,6 % à 7,3 % entre 1989 et 1994, et à 8,1 % en 1995. Les données sont tirées de l'annuaire commercial du FMI (*Direction of Trade Statistics, Yearbook, 1995*)

³. le Canada occupe le deuxième rang en ce qui a trait à la destination des investissements américains dans le monde, soit, pour 1995, 11,4 % des investissements totaux (contre 21,2 % en 1981 ; en termes de stocks), derrière le Royaume-Uni (16,8 %), et le cinquième rang pour l'origine (8,4 %), derrière le Royaume-Uni (23,6 %), le Japon (19,4 %), les Pays-Bas (12,1 %) et l'Allemagne (8,6 %). Il est indéniable par ailleurs que, dans le cas du Mexique, on a assisté à un accroissement des investissements internationaux ainsi que le montre l'étude comparative de la CNUCED dans son rapport de 1995 : entre 1990 et 1992, les entrées de capitaux ont représenté 6,2 % du PIB, contre 5,9 % pour le Chili, 2,2 % pour l'Argentine, 1 % pour la Colombie et - 0,3 % pour le Brésil. Ces chiffres contrastent avec ceux enregistrés entre 1984 et 1989, négatifs (de - 0,4 %) dans le cas du Mexique comme dans celui des autres pays d'ailleurs à l'exception de la Colombie (UNCTAD, *Trade and Development Report*, New York, 1995, p. 86).

⁴ Andres Oppenheimer, NAFTA turns five, *Miami Herald*, 31 janvier 1998.

⁵ *Miami Herald*, op. cit.

Cependant, quand on y regarde de plus près, on peut jeter un autre éclairage sur la situation et se poser la question différemment: la trajectoire d'ensemble de l'évolution de l'économie politique mexicaine depuis un régime centré sur la substitution des importations et fortement compromis dans la défense du nationalisme économique vers un régime ouvert fondé sur la promotion des exportations a-t-elle eu des retombées bénéfiques? Au niveau économique, et en termes d'évolution de la rémunération des salariés, selon la plus récente étude de l'OCDE, la réponse à cette question est «non». En effet, dans l'ensemble, la part de la rémunération des salariés dans le PIB est retombée en 1995 (31,1%) au niveau où elle était en 1991 (30,9%) et, pire encore, tous les secteurs de l'économie ont été touchés par des baisses importantes en 1995: de -11,4% dans l'agriculture, -16,4% dans les industries manufacturières, -16,2% dans la construction, -20,2% dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, -22,5% dans l'administration fédérale⁶.

Bien sûr, l'année 1995 est une «année de forte récession» au Mexique selon l'étude de l'OCDE, mais rien ne laisse présager que la reprise pourra compenser une distribution du revenu de plus en plus inégalitaire, ce que viennent d'ailleurs confirmer les données de 1997 sur l'évolution de la consommation des ménages qui se situe toujours à des niveaux inférieurs à ceux d'avant 1994. Entre temps, l'OCDE se demande avec une belle candeur dans quelle mesure la reprise annoncée influera sur l'accroissement des niveaux d'emplois au lieu de conduire à un relèvement des salaires⁷.

Dans son scénario macroéconomique à moyen terme, le Programme national de financement du développement 1997-2000 (PRONAFIDE), présenté en juin 1997, le gouvernement fixe le cadre de sa politique économique et expose ses grands principes d'action. Toutefois, on peut se poser de sérieuses questions sur le réalisme du scénario proposé quand on relève à quel point il mise sur deux objectifs centraux, la contrainte des comptes extérieurs et l'insuffisance de l'épargne intérieure, vis-à-vis desquels sa marge de manoeuvre est nulle, ou à peu près. En effet, quant au premier objectif, il est peu de choses que le gouvernement puisse faire sinon d'«offrir» aux investisseurs un environnement stable⁸, ce qui est un euphémisme pour l'engager à approfondir encore davantage les réformes en cours et, quant au deuxième objectif, on peut se demander quel niveau de nouvelles entrées on peut atteindre avec une réforme de la fiscalité des particuliers, dans un contexte où le revenu disponible est en baisse. Ajoutons à cela le difficile, voire impossible, arbitrage que l'on doit encore effectuer entre une rémunération globale en baisse et une offre de travail en hausse, et l'on comprendra pourquoi l'OCDE suggère que la réforme en cours risque de s'avérer insuffisante à moins que le gouvernement ne s'attaque avec plus de détermination à la nécessité de flexibiliser encore davantage la main d'oeuvre afin de lutter efficacement contre l'expansion du secteur informel de l'économie.

⁶Études économiques de l'OCDE 1997-1998, *Mexique*, OCDE, 1998, p.155.

⁷Idem, p.3

⁸Idem, p.6

En ce sens, le passage de la continentalisation de l'économie mexicaine à une éventuelle intégration hémisphérique peut sans aucun doute porter des fruits, mais il semble, pour le moment, que les bénéfices accroîtront essentiellement aux entreprises et aux propriétaires de capitaux, mais pas encore aux autres.

Un bilan d'ensemble : le libre-échange et l'économie des provinces au Canada

Comme les nouveaux accords de libre-échange couvrent de plus en plus de matières qui tombent sous la juridiction des provinces d'une part, et comme les provinces elles-mêmes n'ont aucune stratégie concertée en la matière de l'autre, chaque gouvernement choisit de sanctionner, ou pas, les termes des accords qui tombent dans ses domaines de compétence législative. Il résulte de ces approches et stratégies différentielles une étonnante complexité des mécanismes d'application et de sanction des dispositions de l'ALENA et, en particulier, des deux accords parallèles, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du Travail (ANACT) et l'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE). Cependant, à ce chapitre, fort de l'unanimité qui prévaut au sein des principales formations politiques sur cette question, le gouvernement du Québec fait figure d'élève modèle puisqu'il n'a pas manqué de procéder à la mise en oeuvre de l'ALENA et des deux accords parallèles⁹. Au surplus, le gouvernement du Québec est un des plus actifs quand vient le moment de défendre et de promouvoir la négociation d'un accord de libre-échange entre les provinces elles-mêmes¹⁰.

L'absence de convergence de la part des gouvernements provinciaux, par exemple, entre l'Ontario résolument contre le libre-échange et le Québec, indéfectiblement favorable, paraît davantage imputable à la position stratégique de leur économie sur le marché domestique qu'à leur position sur le marché américain. En effet, aussi bien l'Ontario que le Québec entretiennent des surplus commerciaux vis-à-vis des États-Unis; en revanche, sur le marché domestique, la balance commerciale de l'Ontario est systématiquement positive, tandis que celle du Québec est déficitaire. Au fond, ces divergences reflètent le phénomène de l'accroissement de l'intégration de toutes et chacune des économies provinciales, ou tant s'en faut, dans un axe Nord-Sud, au détriment du renforcement de l'intégration économique dans un axe Est-Ouest. Témoigne de ceci ce fait pour le moins révélateur que, là où, il y a une décennie à peine, les économies des provinces produisaient d'abord pour leur propre marché interne, ensuite, pour le marché des autres provinces et, enfin, pour les marchés étrangers, il

⁹ *Loi concernant la mise en oeuvre des accords de commerce international*, 1996, ch.6, sanctionnée le 13 juin 1996. La province de l'Alberta avait procédé de la même façon l'année précédente en adoptant son *International Trade and Investment Agreements Implementation Act*, le 24 octobre 1995. Il convient de noter, au passage, qu'à la suite de la signature du précédent accord, l'ALE, le gouvernement du premier-ministre Bourassa avait plutôt choisi de procéder par décret.

¹⁰ *Loi concernant la mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*, 1997, ch.9, sanctionnée le 16 avril 1997.

arrive, depuis peu, que c'est le marché des États-Unis qui occupe le deuxième rang devant les échanges que les provinces entretiennent les unes avec les autres¹¹.

Le libre-échange et le Québec

Qu'en est-il des retombées du libre-échange sur l'économie et la société québécoises? En premier lieu, au niveau économique, il convient de souligner quatre choses: premièrement, que la part du Québec dans les exportations à destination des États-Unis demeure stable aux alentours de 19% depuis plusieurs années, tandis que celle de l'Ontario croît régulièrement et compte à l'heure actuelle pour la moitié des exportations du Canada; deuxièmement, que ces exportations sont fortement concentrées sur cinq produits, à savoir les télécommunications, l'aluminium, le papier-journal, l'automobile et la construction aéronautique qui accaparent à eux seuls 40% de la valeur totale des exportations; troisièmement, que cinq entreprises seulement totalisent 22% de la valeur des exportations et, quatrièmement, que la moitié des échanges du Québec avec les États-Unis est constituée d'échanges intra-firmes¹². En fait, selon le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), seulement 30,4% des entreprises québécoises (3 861 sur 12 245) exportent hors de la province.

En deuxième lieu, au niveau de l'emploi, la situation ne s'est pas améliorée depuis l'entrée en vigueur de l'ALE ou celle de l'ALENA, puisque «depuis 1989, l'emploi a chuté de près de 15% dans les secteurs qui n'ont pas été touchés par le libre-échange, comparativement à une baisse de 8% pour les secteurs touchés». Et l'économiste de déduire que «l'Accord a contribué à ralentir la chute de l'emploi dans le secteur manufacturier»¹³. alors qu'il aurait sans doute été plus indiqué de conclure que les effets aussi bien directs qu'indirects des accords ont plutôt été désastreux en termes de création d'emploi. À la vérité, selon les données statistiques officielles, c'est plus de 85 000 emplois qui ont été perdus entre 1993 et 1997, une perte d'environ 17 000 par année. Par ailleurs, le Québec a connu des taux de chômage particulièrement élevés au cours de ces derniers dix ans (plus de 11%), et même s'il faut tenir compte de la baisse du taux à 9,9% en fin de 1998, il reste que le taux d'occupation demeure toujours l'un des plus faibles au pays (62%).

En troisième lieu, enfin, l'effet le plus négatif des accords en est un qui n'est ni directement ni indirectement imputable à telle ou telle disposition, sinon à ce cadre général de

¹¹ Par exemple, en 1994, la valeur des exportations du Québec vers les marchés étrangers représente 25% du PNB et 35% dans le cas de l'Ontario, tandis que les exportations vers les autres provinces comptent pour 14% du PNB du Québec et 11% de celui de l'Ontario. Voir D. Brunelle et C. Deblock, «Free Trade and Trade-Related Issues in Quebec: The Challenges of Continental Integration», *The American Review of Canadian Studies* (Spring 1997): 63-85.

¹² La question du calcul des échanges intra-firmes dans les comptes nationaux fait l'objet de recherches au sein de l'OCDE. Voir T. Hatzichronoglou, cité par F. Chesnais, *La Mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1997, p. 282.

¹³ *Magazine PME*, op. cit. p. 58.

théorisation et de fonctionnement à l'intérieur duquel le libre-échange prend tout son sens et sa portée. En instituant le panéonomisme comme mode ultime de rationalisation et de sanction des comportements individuels et sociaux, cette nouvelle économie politique s'impose désormais tout autant dans la définition des programmes sociaux, dans l'éducation, que dans les politiques d'achat de tous et chacun des organismes qui relèvent des pouvoirs publics. C'est ainsi que les gouvernements provinciaux en viennent désormais à renoncer à exercer leurs prérogatives historiques en matière d'économie politique pour souscrire plutôt, dans la foulée des engagements pris par le gouvernement du Canada lors de la précédente réunion du G-7 et avec une belle unanimité à travers le pays cette fois, à la politique dite de «déficit zéro», peu importe les coûts en termes sociaux et, en particulier, en termes d'accroissement des niveaux de pauvreté. Au Québec, en 1996, plus d'une personne sur cinq (20,6%) vivait dans la pauvreté, ce qui fait un total de plus d'un million de personnes. Parallèlement, la prestation de base de la sécurité du revenu était réduite de 507\$ en 1989 à 490\$ par mois à l'heure actuelle et le niveau de couverture de l'assurance-emploi tombait lui aussi de 83% à 43% dans le même temps. Entre temps, on voit tous ces gouvernements fonder une bonne part de leur légitimité et orienter la politique économique à partir du seul critère de la création d'emplois, alors que plusieurs analystes sont de plus en plus sévères face à une stratégie aussi courte qui ne prend pas en compte le nombre et la qualité des emplois détruits ou perdus¹⁴.

¹⁴ Voir, à ce sujet, le remarquable ouvrage de Steven J. Davis, J. C. Haltiwanger et S. Schuh, *Job Creation and destruction*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997.

LIBRE-ÉCHANGE ET POUVOIR POLITIQUE

Dans la présente section, nous allons changer l'angle d'approche et aborder la question des rapports entre la libéralisation des échanges et le régime constitutionnel dans les fédérations qui sont partie prenante à ces accords. Cette question est passablement nouvelle dans la mesure où, historiquement, elle ne se posait pas dans les termes dans lesquels elle se pose aujourd'hui. En effet, dans un contexte fédéral où, en principe, la souveraineté est partagée entre deux niveaux de pouvoirs, les engagements souscrits par le gouvernement central au niveau international ne peuvent être imposés aux unités constituantes à moins que celles-ci n'y consentent. Or, si la signature des accords de libre-échange ne remet pas en cause cette pratique, il n'en reste pas moins que les plus récents d'entre eux, comme l'ALE et l'ALENA, et peut-être surtout l'éventuel Accord de libre-échange des Amériques (ALEA), sanctionnent un nouveau principe selon lequel les pouvoirs centraux doivent s'engager à trouver les moyens pour étendre l'application des termes des accords aux provinces et aux États, de même qu'auprès des pouvoirs locaux. Il est donc intéressant de chercher à mettre en lumière comment ces exigences seront remplies et quels risques elles posent. Pour arriver à nos fins, nous effectuerons un bref détour qui nous conduira à donner quelques chiffres susceptibles de nous donner une idée de l'ampleur du problème, après quoi, nous nous pencherons sur une initiative, en particulier, qui semble bien illustrer les défis politiques que pose l'approfondissement de l'intégration économique.

Quelques chiffres

L'Amérique du Nord comprend trois fédérations, le Mexique, les États-Unis et le Canada à l'intérieur desquelles les fonctions de l'État sont partagées entre trois niveaux de gouvernements dont deux bénéficient, sur le plan constitutionnel, de la souveraineté législative dans leurs aires respectives de juridiction, les gouvernements fédéraux et les gouvernements provinciaux ou étatiques, tandis que le troisième palier, qui n'a pas d'autonomie constitutionnelle propre, tombe sous la juridiction des gouvernements provinciaux ou étatiques. Au niveau intermédiaire, on décompte 91 provinces ou États au total, à savoir 10 au Canada, sans compter trois territoires, le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest, 50 aux États-Unis, sans compter le District de Columbia, c'est-à-dire la capitale fédérale, non plus que Puerto Rico ou les Îles Vierges, et 31 au Mexique, sans compter le District fédéral¹⁵

Au niveau local, le nombre des gouvernements atteint officiellement 84 955 aux États-Unis où la notion de gouvernement local inclut aussi bien les comtés, les municipalités, les

¹⁵ Ce qui suit s'inspire de travaux en cours et reprend certains développements d'un article signé à trois, avec Yves Bélanger et Christian Deblock, dont on trouvera la référence en bibliographie.

communes, les districts scolaires, que de nombreux districts spéciaux (*Statistical Abstract*, 1996, 293). Si le niveau d'emploi peut s'avérer un critère significatif à certains égards de l'importance relative des trois paliers de gouvernement aux États-Unis, il est intéressant de noter que les gouvernements étatiques et locaux accaparent à eux seuls 84% du nombre total des employés civils gouvernementaux; ainsi, il y avait, en 1993, la dernière année pour laquelle ce genre de données est disponible, 3 millions d'employés fédéraux, 4,7 millions dans les États et 11,2 millions au niveau local.

Au Canada, la notion d'«administration locale» comprend les entités gouvernementales créées par les provinces et les territoires; elles sont regroupées en fonction de leur rôle premier, à savoir la protection, le transport, l'hygiène, la santé et le bien-être, l'éducation ou l'environnement. L'unité d'administration locale, à l'exception du conseil scolaire, est généralement la municipalité. Au demeurant, on assiste, dans ce cas-ci également, à la création d'un nombre croissant d'organismes spéciaux ou de conseils mixtes (Annuaire du Canada, 1990). On dénombrait, au total, 4 634 municipalités à la fin des années quatre-vingt, dont 4 238 municipalités proprement dites comprenant cités, villes, villages et municipalités rurales, le reste étant composé de municipalités régionales, une expression qui inclut les communautés urbaines comme celles de Montréal, Québec ou Toronto, et des quasi-municipalités.

Au Mexique, même si c'est la notion de «*municipio*» qui apparaît dans la Constitution, c'est plutôt celle de «*localidad*» qui sert de base dans la collecte de certaines données de recensement; en 1980, leur nombre s'élevait à 125 300. Cependant, seules les plus importantes parmi ces localités disposent d'une existence administrative quelconque.

Mais puisque la notion de gouvernement local regroupe des unités de taille très diverse, il est sans doute plus pertinent de relever, pour terminer cette description, que ces trois pays comptent au total à peu près 40 000 cités et villes, dont environ 46 zones métropolitaines ayant une population totale supérieure à un million et environ 280 villes de 100 000 habitants ou plus (Fry, 1995:21).

Les nouvelles stratégies des pouvoirs politiques

Quand nous évoquons la mise en place d'initiatives originales au niveau horizontal, nous avons en tête certains phénomènes récents qui semblent ouvrir la voie à de nouvelles modalités d'implication des provinces et États dans le régionalisme économique et dans la continentalisation de leur économie. Nous pouvons citer en exemple la création de l'Association des États du Golfe du Mexique, en janvier 1992, une association rassemblant dix États, cinq au Mexique (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche et Yucatan) et cinq aux États-Unis (Floride, Alabama, Louisiane, Texas et Mississippi), pour développer les échanges dans la région. Il convient de noter, au passage, que cette initiative intervient deux années avant l'entrée en vigueur de l'ALENA.

Quant au niveau vertical, il convient de souligner que les intrusions des gouvernements fédéraux dans des aires de juridiction jusque-là réservés aux gouvernements infra-étatiques

ont été, dans l'ensemble et jusqu'à un certain point, effectuées grâce à la connivence ou, à tout le moins, grâce à une certaine collaboration de la part des premiers intéressés eux-mêmes. En ce sens, le passage à cette nouvelle forme de régionalisme économique que représente la sanction des accords d'intégration régionale s'accompagne d'une redéfinition des modes traditionnels de consultation entre les deux niveaux de gouvernements. Que ce soit au Canada ou aux États-Unis, les pouvoirs centraux ont cherché à mettre en place des modalités spécifiques de consultation des provinces et des États tout au long des deux rondes successives de négociations des accords de 1989 et de 1994. Aux États-Unis, l'instance responsable de cette consultation a été le *United States Trade Representative* (USTR) qui a mis sur pied, à la demande de la *Western Governors Association*, entre autres, un coordinateur pour les affaires d'États, c'est-à-dire un «*NAFTA Coordinator for State Matters*».

Au Canada, le gouvernement fédéral a eu successivement recours à des comités sur lesquels siégeaient des représentants du centre et de chacune des provinces; lors de la première ronde de négociations, c'est le comité Warren qui a joué ce rôle au Québec. Au demeurant, comme nous l'avons souligné plus tôt, les dispositions de l'ALENA qui touchent aux prérogatives provinciales n'ont d'effets qu'à partir du moment où les provinces sanctionnent l'accord. Pour le moment, trois provinces ont adopté des lois incorporant l'ALENA dans leur législation interne, ce sont l'Alberta, le Manitoba et le Québec. Or, contrairement à l'opinion reçue, les négociations entourant la mise en oeuvre de l'ALENA ne sont pas terminées, bien au contraire. En effet, l'article 1024 du chapitre 10 sur les marchés publics prévoit expressément que les services exclus apparaissant en annexe doivent être renégociés. Voici le texte de l'article en question qui mérite d'être cité au long:

Article 1024. Négociations ultérieures:

1. Les Parties engageront des négociations au plus tard le 31 décembre 1998 en vue de libéraliser davantage leurs systèmes respectifs de passation des marchés publics.
2. Dans ces négociations, les Parties examineront tous les aspects de leurs pratiques relatives aux marchés publics afin: a) d'évaluer le fonctionnement de leurs systèmes de passation des marchés publics; b) d'étendre le champ d'application du présent chapitre, notamment en y ajoutant (i) d'autres entreprises publiques, et (ii) des marchés par ailleurs assujettis à des exceptions légales ou administratives; et c) de revoir les seuils.
3. Avant de procéder à cet examen, les Parties s'efforceront de consulter les gouvernements de leurs États ou de leurs provinces en vue d'obtenir des engagements à soumettre au présent chapitre, sur une base volontaire et réciproque, les marchés adjugés par les entités et les entreprises publiques desdits États ou provinces.
4. Si les négociations entreprises dans le cadre de l'article IX:6b) de l'Accord relatif aux marchés publics du GATT (le Code) sont achevées avant que n'ait lieu cet examen, les Parties: a) engageront immédiatement des consultations avec les gouvernements de leurs États et de leurs provinces dans le dessein d'obtenir des engagements à soumettre au présent chapitre, sur une base volontaire et réciproque, les marchés adjugés par les entités et les entreprises publiques desdits États et provinces; et b) reverront à la hausse les obligations et le champ

d'application du présent chapitre afin de les faire passer à un niveau au moins égal à celui du Code.

Bien sûr, la question qui se pose désormais c'est celle de savoir quand seront menées ces renégociations et à quelle stratégie le gouvernement fédéral aura recours pour mettre en pratique les engagements auxquels il a souscrits, d'autant que nombre de services dont il sera question dans ces renégociations relèvent des juridictions des provinces¹⁶. Pour le moment, tout ce que nous savons, c'est que la Commission de l'ALENA s'est tracé un ambitieux programme de travail qui implique «vingt comités ou groupes de travail, ainsi que de multiples organismes complémentaires associés», selon le communiqué de presse émis en avril 1998, encore que l'on ne nous dise strictement rien ni sur les comités ni sur les organismes en question¹⁷. C'est dire qu'il doit y avoir une vaste consultation en cours sur ces sujets, mais le

¹⁶ Pour se faire une idée de la portée de la réouverture des négociations, voici un long extrait de la **Section B Liste du Canada, Services exclus par catégorie principale de services**: Les marchés de services suivants sont exclus :

- A. Recherche et développement: Toutes les catégories;
- B. Études et analyses spéciales, autres que la RD;
- C. Services d'architecture et de génie;
- D. Services de traitement de l'information et services connexes de télécommunications;
- F. Services afférents à la conservation et aux ressources naturelles; F011 Services d'épandage de pesticides et d'insecticide; F021 Services vétérinaires et services d'entretien des animaux (y compris les services afférents au bétail); F059 Autres services afférents à la conservation et aux ressources naturelles;
- G. Services de santé et services sociaux: Toutes les catégories;
- H. Services de contrôle de la qualité, services d'essai et d'inspection et services de représentation technique
- J. Entretien, réparation, modification, reconstruction et installation d'équipements; Services afférents aux équipements de transport; J019 Entretien, réparation, modification, reconstruction et installation d'équipements afférents aux navires; J998 Réparation de navires non nucléaires;
- K. Activités de garde et services connexes; K0 Services de soins personnels; K105 Services de garde; K109 Services de surveillance; K115 Préparation et disposition de biens excédentaires;
- L. Services financiers et services connexes: Toutes les catégories;
- M. Exploitation d'installations gouvernementales: Toutes les installations exploitées par : le ministère de la Défense, le ministère des Transports, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et pour tous les ministères;
- R. Services professionnels, services administratifs et services de soutien de la gestion; R003 Services juridiques (sauf les consultations portant sur le droit étranger); R004 Homologation et accréditation de produits et d'institutions autres que les institutions d'enseignement; R007 Services de génie des systèmes; R012 Services de brevets et de marques de commerce (etc.);
- S. Services publics: Toutes les catégories;
- T. Services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication: Toutes les catégories
- U. Services d'éducation et de formation; U010 Homologation et accréditation des institutions d'enseignement;
- V. Services de transport, d'agences de voyage et de déménagement...

¹⁷ Les extraits suivants du communiqué émis par la Commission de l'ALENA à l'occasion de sa Cinquième réunion tenue à Paris (!) le 29 avril 1998 donnent une idée de l'esprit dans lequel sont menées

processus de sélection semble pour le moment très opaque. En attendant, nous ne savons pas non plus quelle stratégie le gouvernement du Québec entend suivre face à ces négociations, quel rôle il assume auprès des comités mis sur pied par la Commission ni quel choix il a exercé dans la consultation.

Mais les choses risquent d'aller encore beaucoup plus loin, car les exigences de coopération entre les niveaux de gouvernements vont croître de manière significative avec la mise en marche du projet des Amériques qui prévoit l'approfondissement d'une intégration multiple entre les 34 pays du continent, c'est-à-dire les douze de la Caraïbe, les sept d'Amérique centrale, les douze d'Amérique du Sud et, enfin les trois d'Amérique du Nord. Ce projet réunit tous les pays dont le chef d'État ou de gouvernement a été élu

ces négociations. Nous nous sommes permis une citation longue parce que ce texte n'a pas beaucoup circulé ni à Ottawa ni à Québec: «La Commission a réaffirmé, aujourd'hui, son engagement ferme en faveur de l'ALENA (...) Nous avons réaffirmé notre engagement en vue de mieux sensibiliser le public aux avantages de l'Accord et de poursuivre un constant dialogue avec nos secteurs privés. Nous avons aussi noté l'importance de poursuivre la coopération avec nos ministres respectifs du Travail et de l'Environnement. Comme preuve des possibilités que l'ALENA a suscitées et sur la recommandation de nos secteurs privés, nous nous sommes entendus sur une série de quelques centaines d'articles de droits de douane qui seront éliminés de manière accélérée, ce qui ouvrira davantage de nouveaux marchés à nos secteurs privés et entraînera près de 1 milliard de dollars américains en échanges commerciaux découlant de l'ALENA. (Une liste type des catégories de produits figure en annexe.) Nous avons confirmé que les modifications nécessaires seront mises en vigueur avant le 1er août 1998, dès que les procédures juridiques nationales seront terminées dans chaque pays. Nous avons aussi confirmé que les négociations sur l'élimination accélérée des droits de douane avaient instauré un processus très constructif de consultation et de communication parmi les secteurs privés des pays de l'ALENA. Les autorités gouvernementales continueront d'appuyer les initiatives de l'industrie dans ce domaine.

Nous avons pris bonne note de l'avancement général du programme de travail de l'ALENA, qui recouvre les activités de plus de vingt comités ou groupes de travail, ainsi que de multiples organismes complémentaires associés. Nous sommes déterminés à aller de l'avant en nous basant sur les réussites acquises jusqu'à maintenant et nous avons donné des directives à nos agents pour qu'ils procèdent à un examen fonctionnel du programme de travail et qu'ils soumettent aux Ministres, avant la fin de 1998, des recommandations visant la structure, les mandats et les priorités de ces organismes. À ce propos, nous avons également décidé que nos sous-ministres du Commerce se réuniraient régulièrement, au moins deux fois par année, dans le but d'assurer une supervision suivie à haut niveau du programme de travail de l'ALENA et que le Canada accueillerait la prochaine réunion au cours de l'automne 1998. (...)

Nous avons reconnu le rôle clé que l'OMC [Organisation mondiale du commerce] peut jouer comme pierre angulaire du système commercial mondial fondé sur des règles. Nous avons reconnu l'importance de la Conférence au niveau ministériel de l'OMC, le mois prochain, en vue de donner de l'élan à une meilleure compréhension internationale et à une plus grande libéralisation multilatérale, et nous comptons bien profiter du 50e anniversaire du GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce] pour souligner les avantages du commerce libéralisé. Nous nous sommes félicités du processus continu de la libéralisation du commerce dans l'hémisphère et, en particulier, de l'ouverture fructueuse des négociations sur la ZLEA [Zone de libre-échange des Amériques], plus tôt ce mois-ci, à Santiago.

Nous avons convenu que le Canada accueillerait la prochaine réunion au niveau ministériel de la Commission de l'ALENA, à l'occasion du cinquième anniversaire de l'ALENA, au début de 1999».

démocratiquement, une exigence qui permet de justifier l'exclusion de Cuba des discussions. Or, le projet lancé à l'instigation des États-Unis lors du Premier Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994 ne prévoit pas seulement la mise sur pied d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) d'ici l'année 2005, il prévoit également étendre l'intégration à plusieurs autres domaines regroupés en quatre grands thèmes, appelés «corbeilles», qui sont, outre l'intégration économique, la démocratie et des droits de la personne, la pauvreté et l'éducation. On comprend alors pourquoi, à cause du nombre de domaines couverts d'une part, à cause de l'importance de tous et chacun de ces enjeux de l'autre, les défis reliés à la collaboration entre niveaux de gouvernements seront considérablement multipliés.

Entre temps, au début de 1997, l'Assemblée nationale convoquait la Conférence des Parlementaires des Amériques (COPA) qui devait tenir sa première réunion à Québec en septembre de la même année. La très grande originalité de cette initiative tenait au fait que l'invitation était lancée à la fois auprès des 35 pays des Amériques, y compris Cuba, auprès des 164 gouvernements provinciaux ou étatiques des six fédérations des Amériques:¹⁸, ainsi qu'auprès des cinq parlements supra-étatiques¹⁹. Cette initiative n'était pas seulement intéressante, elle était surtout révélatrice de l'émergence d'une communauté objective d'intérêts qui liait désormais entre eux tous ces pouvoirs législatifs, qu'il se soit agi d'assemblées ou de parlements, face à un processus d'intégration continentale qui était mené à l'instigation de chefs d'État et de gouvernement centraux d'une part, chefs d'États et de gouvernements qui interpellaient directement d'autres exécutifs situés à des paliers supérieurs ou inférieurs de gouvernements d'autre part.

En clair, le problème qui est très spécifiquement posé ici, c'est celui du rôle assumé désormais par tous ces pouvoirs exécutifs, non seulement face à leur propre pouvoir législatif, mais face aux autres instances législatives et aux élus qui relèvent de ces mêmes instances. Comme quoi les exécutifs des gouvernements centraux s'arrogent de nouvelles prérogatives, ils assument de nouvelles initiatives, dont les effets sont déterminants, non seulement à l'intérieur de leur propre aire de juridiction, mais également à l'intérieur d'aires qui relèvent des autres niveaux de pouvoir, c'est-à-dire du pouvoir provincial pour les exécutifs centraux, des pouvoirs municipaux et locaux pour les exécutifs provinciaux. Qu'advient-il alors de la question de l'imputabilité et des responsabilités de tous ces députés face à leurs propres commettants? Doit-on, au nom de la démocratie, accepter la centralisation des initiatives et renvoyer l'aménagement interne des négociations à des formes plus ou moins occultes de consultation ou de collaboration entre des exécutifs, ou entre exécutifs et acteurs économiques? Ne sommes-nous pas en train, au nom de la démocratie, d'accroître indûment

¹⁸ Le chiffre de 164 se décompose de la manière suivante: 22 au Venezuela en incluant le district fédéral, mais sans compter un territoire et les «dépendances fédérales», 26 au Brésil et 23 en Argentine, auxquels il convient d'ajouter les 91 de l'Amérique du Nord, que nous avons détaillés plus haut, et en additionnant deux territoires canadiens puisque le Nunavut n'existait pas encore à l'époque.

¹⁹ Les cinq parlements en question sont: le Parlement Latino-Américain, le Parlement Andin, le Parlement Centre-Américain, l'Assemblée parlementaire de la Communauté de la Caraïbe et la Commission parlementaire conjointe du MERCOSUR.

les prérogatives des chefs d'État et de gouvernement, bref, de sanctionner une véritable démocratie d'exécutif?

Ces questions, et plusieurs autres de même nature, ont été au centre des débats lors de la première COPA qui a terminé ses travaux par l'adoption d'une *Déclaration finale* dans laquelle les participants ont fait état de leurs préoccupations face au processus d'intégration en cours dans les Amériques. On peut se demander, par exemple, dans quelle mesure les formes et modalités des négociations en cours entre chefs d'État et de gouvernement «démocratiquement élus» répondent aux défis posés par l'intégration économique et s'il ne faut pas «recourir davantage à la coopération et au dialogue transfrontaliers» (COPA, *Éléments de réflexion*, 1997, p.27).

Les parlementaires ont ainsi décidé de mettre sur pied un Réseau des parlementaires des Amériques, Réseau qui entretient depuis lors des liens de plus en plus serrés avec d'autres composantes des sociétés civiles des Amériques. C'est ainsi que, lors du Sommet des peuples des Amériques à Santiago, en avril 1998, un évènement convoqué par une demi-douzaine de coalitions nationales sur le libre-échange, et tenu en marge du Deuxième Sommet des Amériques, les parlementaires se sont réunis dans un Forum parlementaire parallèle qui a pris à partie les formes et modalités du processus d'intégration en cours. Il s'agit sans doute là d'une initiative intéressante et prometteuse qui met en lumière cette question d'imputabilité évoquée plus tôt et qui, par voie de conséquence, interpelle les formes et modalités de l'intégration économique à grande échelle.

CONCLUSION

Contrairement à ce que prétend le courant néo-libéral qui défend encore, malgré tous les démentis passés et récents, la thèse selon laquelle les accords de libre-échange accroissent la richesse et, partant, l'autonomie normative des pouvoirs politiques, ces accords ont au contraire des effets déterminants sur les politiques économiques nationales puisque les autorités ont de plus en plus recours à la privatisation des actifs collectifs, à la dérèglementation, à la libéralisation des prix, ainsi qu'à la réforme des politiques sociales afin d'ajuster la dimension interne de leur gouvernance aux exigences souscrites au niveau externe. C'est ainsi que l'actuel mouvement vers la dérèglementation du secteur des télécommunications, des ressources naturelles, comme les mines, le gaz, l'électricité ou l'eau, facilite l'acquisition d'actifs nationaux ou la mainmise sur les ressources naturelles de la part des intérêts étrangers, une stratégie qui place les autorités politiques dans la position de revoir les conditions d'accueil du capital venu de l'extérieur qui, à son tour, exerce des pressions à la baisse sur l'«allègement réglementaire», pour reprendre le titre du rapport Lemaire, dans des domaines comme le travail ou l'environnement.

Or, ces contraintes ne sont pas inéluctables, loin de là. On peut, et l'on devrait, envisager de stratégies moins dommageables pour les populations concernées, ainsi que pour les milieux de vie. Il est désormais acquis (Grieve Smith, 1999) que les démarches les plus rentables, en termes économiques, sont celles qui parviennent à lier entre eux l'économie et le politique, l'économie et la société, et ce, à plusieurs niveaux à la fois. Parmi ces niveaux, nous pouvons retenir celui de la légitimité même du processus d'intégration économique qui devrait reposer sur une information ouverte et sur une crédibilité forte inscrite dans des mécanismes de consultation transparents et accessibles au plus grand nombre. À l'heure actuelle, l'intégration économique est l'objet de tractations secrètes menées entre un nombre réduit d'acteurs privilégiés. C'est d'ailleurs l'expression de «déficit démocratique» qui rend sans doute le mieux compte des lacunes inhérentes au processus actuel de mondialisation des marchés. À ce chapitre, il est essentiel d'exiger la plus grande transparence de la part des gouvernements fédéral et québécois, en autant que ce dernier sache ce qui se trame et qu'il soit impliqué dans les négociations en cours, et de faire toute la lumière sur ces instances intermédiaires de négociations auprès desquelles les exécutifs siègent de connivence avec les milieux d'affaires qui jouent un rôle de plus en plus déterminant dans les tractations en cours à l'échelle planétaire. En ce sens, et à cet égard, les mécanismes de négociations prévus à l'ALENA sont beaucoup trop opaques et occultes.

Laissés à eux-mêmes, les citoyens et leurs organisations sont non seulement démunis face à la mondialisation des marchés, ils sont surtout ignorés. Que peut bien vouloir dire le maître-mot de «démocratie» quand autant de questions et d'enjeux nous échappent complètement? Au Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC), nous avons cherché, au cours des dernières années, à relever le défi et, contre la mondialisation des marchés, à faire avancer le projet d'une mondialisation sociale. Notre action se poursuit à deux niveaux, au

niveau domestique et au niveau international. Au premier niveau, nous sommes activement engagés dans la diffusion d'informations et la formation auprès des organisations membres, tandis qu'au niveau international, nous travaillons avec les autres coalitions du continent à la construction d'une Alliance sociale continentale.

Cette année, nous avons produit un instrument de formation intitulé *La mondialisation de quoi, comment, pour qui?* qui servira de document de base dans les tournées que nous allons effectuer à l'automne; parallèlement, nous sommes engagés dans la préparation de toute une série d'événements, c'est-à-dire de Forum sociaux et de Forum populaire, qui se tiendront en marge des rencontres officielles entre les partenaires gouvernementaux et organisations patronales dans les mois et les années à venir. C'est ainsi que nous participons à la préparation de la Conférence parallèle qui se tiendra à la toute fin du mois d'octobre 1999 en marge de la Conférence ministérielle de Toronto et, bien sûr, que nous allons tout mettre en oeuvre afin d'organiser le Forum parallèle en prévision du Troisième Sommet des Amériques qui aura lieu à Québec au printemps 2001.

Bien sûr, on ne peut pas prétendre que nos objectifs soient faciles à atteindre, mais nous sommes de plus en plus nombreux et nombreuses à rejeter la mondialisation des marchés, avec tout ce que cela implique au niveau interne et au niveau international. Si le poids du nombre est un indicateur, ensemble nous remettons en question les pouvoirs politiques et les compromis auxquels ils ont souscrits.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Albert, Michel (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Éditions du Seuil.
- Brunelle, Dorval, «Les illusions du libre-échange au Québec», *Le Monde Diplomatique*, février 1999, p. 6.
- Brunelle, Dorval, Yves Bélanger et Christian Deblock, «L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements non-centraux: de l'ALE à l'ALENA et au delà», *Les Cahiers de recherche sociologique*, no 32, automne 1999, p. 85-119.
- Brunelle, Dorval, *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, Montréal et Paris, L'Harmattan, 1997.
- Cassen, Bernard «Libre-échange, la dernière Bastille», *Le Monde Diplomatique*, janvier 1999, p. 4.
- Conférence parlementaire des Amériques (1997), *Vers les Amériques de 2005: démocratie, développement et prospérité*, Québec.
- Cupitt, Richard, Rodney Whitlock et Lynn Williams Whitlock (1996), «The (Im)mortality of International Organizations», in Paul F. Diehl, ed. (1997), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Londres, Lynne Rienner Publishers, p.7-23.
- Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche et Garth Stevenson, éditeurs (1988), *Perforated Sovereignities and International relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press.
- Fry, Earl H. (1995), «North American Municipalities and their Involvement in the Global Economy», in Peter Karl Kresl et Gary Gappert, éditeurs, *North American Cities and the Global Economy. Challenges and Opportunities*, Urban Affairs Annual Review 44, Sage Publications.
- Gallarotti, Giulio M. (1991), «The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations», in Paul F. Diehl, ed. (1997), op. cit., p.375-414.
- Susan George, «Pour la refonte du système financier international: à la racine du mal», *Le Monde Diplomatique*, janvier 1999, p. 3.
- Fred Hiatt, «Too Much Blind Faith in Openness», *International Herald Tribune*, 21 janvier 1999, p. 8.

- Jacobson, Harold K., William M. Reisinger et Todd Mathers (1986), «National Entanglements in International Governmental Organizations», in Paul F Diehl, ed. (1997), op. cit., p.57-71.
- Khan, Rasheeduddin (1995), *Bewildered India: Identity, Pluralism, Discord*, New Delhi, Har-Anand Publications.
- Preeg, Ernest E. (1973), *American Foreign Policy and Bloc Formation*, Washington, National Planning Association.
- Rapport du Groupe conseil sur l'Allégement réglementaire, B. Lemaire, président (1998), Gouvernement du Québec, Québec.
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Roussel, François-Gabriel (1996), «Le monde dans tous ses États», *Le Monde diplomatique*, juillet, p.32.
- RQIC (1997), *Rapport synthèse du Colloque international «Face à l'intégration continentale: Solidarité des Amériques»*, colloque organisé par le Réseau québécois sur l'intégration continentale, UQAM 17-18 septembre.
- Smith, John Grieve (1999), *Fighting Global Recession, A Full Employment Forum Pamphlet*, Bath (U.K.)
- Soldatos, Panayotis (1994), «La Communauté européenne et la zone de libre-échange canado-américaine: quelques niveaux de comparaison de leurs processus intégratifs» in: D. Brunelle et C. Deblock, éditeurs, *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire: intégration économique, intégration sociale?*, Québec, Presses de l'université du Québec, p. 77-96.
- Union of International Organizations, *Yearbook of International Organizations*, (annuel), New Providence, K. G. Sauer.
- Witker, Jorge, coordonnateur (1993), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Analisis, diagnostico y propuestas juridicas*, México, Universidad Autonoma de México.
- World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 1998.